



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

**RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/062/2022
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/014/2022**

**PLENO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE
JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE
ZARAGOZA**

SENTENCIA
No. RA/025/2023

EXPEDIENTE NÚMERO FA/014/2022

TIPO DE JUICIO Juicio Contencioso
Administrativo

SENTENCIA RECURRIDA Resolución de fecha diez de
noviembre de dos mil
veintidós.

MAGISTRADA PONENTE: Sandra Luz Rodríguez Wong

**SECRETARIA
PROYECTISTA:** Roxana Trinidad Arrambide
Mendoza

**RECURSO DE
APELACIÓN:** RA/SFA/062/2022

SENTENCIA: RA/025/2023

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, tres de mayo de dos mil
veintitrés.

ASUNTO: resolución del **to** RA/SFA/062/2022,
relativo al **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por *****
***** en contra de la resolución de fecha diez de noviembre de dos
mil veintidós., dictada por la Primera Sala en Materia Fiscal y
Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de
Coahuila de Zaragoza, dentro del Juicio Contencioso
Administrativo con número de expediente **FA/014/2022**.

ANTECEDENTES:

PRIMERO. Con fecha diez de noviembre de dos mil
veintidós., se dictó la resolución impugnada, cuyos puntos
resolutivos son del tenor literal siguiente:

[...] **PRIMERO.** Se **sobresee el Juicio Contencioso
Administrativo** incoado por ***** ***** *****" por los

motivos y fundamentos expuestos en el considerando **CUARTO** de esta sentencia.

SEGUNDO. Con fundamento en los artículos 25, 26 fracción III, 29 y 30 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza **notifíquese personalmente** esta sentencia a la parte actora...
[...]

SEGUNDO. Posteriormente mediante Acuerdo Plenario PSS/SS/002/2022, de fecha siete de septiembre de dos mil veintidós se designó a la magistrada **Sandra Luz Rodríguez Wong**, como Adscrita a la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y mediante acuerdo de fecha diecinueve de diciembre de dos mil veintidós, como ponente, a fin de realizar el proyecto de resolución correspondiente, el cual, el día de hoy, se somete a la decisión del Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

RAZONAMIENTOS

PRIMERO. Competencia. La competencia para resolver el presente recurso de apelación corresponde al Pleno de la Sala Superior de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en términos del artículo 96 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y 10, apartado B, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDO. Efectos del recurso. Conforme a lo dispuesto por el numeral 97 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y 41 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, el recurso de apelación tiene por objeto que el Pleno de la Sala Superior confirme, ordene reponer el procedimiento, revoque o modifique las resoluciones dictadas por las Salas Unitarias.

TERCERO. Agravios. Por escrito recibido mediante



buzón en la oficialía de partes del Tribunal de Justicia Administrativa, en fecha dos de diciembre de dos mil veintidós, ***** ***** ***** por conducto de su representante, interpuso el recurso de apelación en estudio, exponiendo los agravios de su intención, mismos que aquí se tienen por reproducidos como si a la letra se insertasen.

El análisis de los agravios se realizará en orden diverso al expresado, con la finalidad de resolver efectivamente las cuestiones planteadas, sin que ello le genere agravio al recurrente, de acuerdo con las tesis de jurisprudencia con número de registro digital 164618 y 167961, de título y subtítulo:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.

CUARTO. Relación de antecedentes necesarios. Para una mejor comprensión del caso que nos ocupa, resulta conveniente transcribir los siguientes antecedentes:

a) Con fecha veintiuno de enero de dos mil veintidós, se presentó escrito en la Oficialía de Partes, por conducto de *****
***** *****., mediante el cual interpone demanda, en contra de la
***** ***** *****.

b) El veinticuatro de febrero dos mil veintidós, una vez que se cumplió con las prevenciones decretadas, se admitió la



Administrativa de este Tribunal, donde se determinó el sobreseimiento del presente juicio, inconforme con el sentido de la resolución, el representante legal de la persona moral presentó recurso de apelación, mismo que constituye la materia de esta sentencia.

QUINTO. Solución del caso. El análisis de las constancias que integran la presente causa permite declarar, infundados e inoperantes los motivos de inconformidad planteados por el recurrente con base a las siguientes consideraciones:

A. El recurrente en su escrito de apelación, señala en sus agravios de manera sintetizada lo siguiente:

Que la resolución del diez de noviembre de dos mil veintidós, relativa al sobreseimiento decretado por la Primera Sala Unitaria en Materia Fiscal y Administrativa y respecto del juicio de nulidad promovido deviene ilegal y que contraviene los artículos 84, 85 fracción I, 86, fracción VI de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en concatenación con el 3, fracción VII, de diversos de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Señala que la Sala, consideró – erróneamente– que la litis planteada por su representada se reducía al "NO Acuerdo de voluntades en la audiencia de 17 de diciembre de 2021 dentro del expediente de queja ***** "; sin embargo, dicha afirmación resulta claramente desacertada y alejada de lo que se señaló como acto administrativo impugnado, el cuál consistía, a manera de síntesis en la negativa de pago por parte de la ***** que se materializó dentro de la audiencia de conciliación celebrada el diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno, dentro

del procedimiento administrativo de queja (conciliación) presidido por la ***** ***** *****.

Refiere que los razonamientos que vierte dicha Sala Unitaria, señala que no existió una resolución definitiva de negativa por parte de la ***** ***** ***** , en el pago de sus obligaciones contractuales, y que aduce sin claridad, que el procedimiento administrativo de queja ***** ***** se concluyó en virtud de que no hubo un acuerdo de voluntades que participaron en el, sin que ello constituya una determinación definitiva y menos aún de negativa de pago, sin observar la totalidad de actuaciones y constancias documentales que fueron puestas a consideración dentro del juicio de nulidad de origen, que dentro de ellas se acreditan tres puntos torales: la ejecución de los servicios requeridos a su representada respecto del contrato de marras; la aceptación de conformidad por la ***** ***** ***** , de los trabajos devengados y; la negativa de pago de la ***** ***** ***** materializada a través de sus actuaciones consecutiva, constantes y reiteradas tendientes a no erogar el cumplimiento de su obligación.

Luego señala que dentro de los procedimientos conciliatorios y en el juicio de nulidad, la ***** ***** ***** no señaló razón alguna que justificara su omisión al pago a favor de su representada, de tal manera que, con tal situación se podría afirmar de manera innegable e inconcusa que tiene el derecho de cobro sobre las cantidades pendientes de pago respecto de los servicios que devengó al amparo del contrato que ahora nos ocupa.

Después señala que entonces resulta también posible afirmar sin lugar a duda que, si bien, no fue plasmada expresamente la negativa de pago emitida por la ***** ***** ***** dentro de la audiencia conciliatoria de diecisiete de diciembre de



dos mil veintiuno (levantada por la ***** ***** *****), al no haberse conseguido el pago ante las evasivas de la autoridad, entonces tal conclusión invariablemente constituye una negativa de pago, la cual resulta en una resolución definitiva impugnada en el juicio contencioso administrativo.

Y luego expone que no pasa inadvertido señalar que, el procedimiento administrativo de queja del cual deviene la negativa de pago constituye un recurso optativo, el cual los proveedores dentro de contratos públicos podrán presentar a consecuencia del incumplimiento en los términos y condiciones pactados en dichos instrumentos jurídicos, además de tratarse de un mecanismo alternativo de solución de controversias en donde, de las actuaciones de la demandada, se desprende invariable e indiscutiblemente su negativa de pago.

Después agrega que, no resulta necesario agotar dicho procedimiento conciliatorio para acudir al Juicio Contencioso Administrativo (a pesar de que así se haya hecho) pues el mismo es un recurso de carácter opcional y no obligatorio para los proveedores; pero que, sin embargo, evidencia el actuar determinante de la autoridad de no realizar el pago de lo recamado.

Y que con ello, se cumple el supuesto de procedencia para el juicio contencioso administrativo, en virtud de que el acto impugnado, si es una resolución dentro de la cual la ***** ***** *****se niega al pago de las cantidades adeudadas sin motivo ni fundamento alguno; además de que, para dicha negativa, no existe recurso en sede administrativa que prevea el reclamo de cantidades adeudadas resultantes de obligaciones de contratos públicos; por lo que la sentencia recurrida resulta violatoria al

artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

Que, si existió una negativa ficta de pago, pues no existió razón, motivo o fundamento que sostuviera que la autoridad administrativa no estuviera dispuesta a realizar los pagos correspondientes a favor de mi representada y que considerar lo contrario, sería obligar a su representada a realizar gestiones de cobro de manera constante y reiterada recibiendo como respuestas evasivas de la autoridad, circunstancias a las que claramente no está obligada mi mandante.

B. Lo expresado por el inconforme en su escrito de apelación resulta inoperante e infundado, esto es así, ya que en la resolución de fecha diez de noviembre de dos mil veintidós, sí se fijó de manera correcta la litis, se entró al estudio de los conceptos de impugnación propuestos, se analizaron todas y cada una de las constancias presentadas dentro del juicio contencioso materia de la sentencia que se pretende impugnar y de manera razonada y detallada, se determinó por que se decretó sobreseer el Juicio Contencioso Administrativo propuesto por el ahora apelante, como se ira describiendo más adelante.

En la legislación contenciosa administrativa local en el párrafo primero, de su artículo 2 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, así como el numeral 3, penúltimo párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza establece la necesidad de la existencia de una resolución definitiva, ya sea expresa o ficta, al señalar que, procede el Juicio Contencioso Administrativo contra las **resoluciones administrativas definitivas** que establece la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en su artículo 3°.



De la lectura e interpretación que se haga de los artículos mencionados en el párrafo anterior se advierte que, el Procedimiento Contencioso Administrativo, es un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos sean "resoluciones definitivas", por lo que no constituye una potestad procesal contra todo acto de la administración pública estatal o municipal.

En ese sentido, es necesario precisar que el carácter de "definitiva" se entiende a partir del contenido de la tesis 2a. X/2003 de esta Segunda Sala de rubro: **TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL**¹, conforme a la cual es necesario que la actuación que se combata exprese la voluntad final de alguna autoridad administrativa, se insiste, como la última resolución de un procedimiento o como una manifestación aislada; además, es necesario que en su contra no proceda recurso administrativo alguno o, en su defecto, que la interposición de éste sea optativa.

Pero, más aún, no basta que el acto o resolución que pretenda combatirse satisfaga ese requisito de definitividad, sino

¹ La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan 'resoluciones definitivas', y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; **ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de 'resoluciones definitivas' las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial.** En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la administración pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados".

que, como se ha anunciado, también debe encuadrar en alguna de las hipótesis que se encuentran en las fracciones que integran el artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de esta entidad Federativa; fracciones cuyo efectivo alcance debe determinarse a partir de la interpretación que permita atribuirles su verdadero significado, sin entorpecer el acceso al medio de defensa a través de apreciaciones excesivas y/o carentes de razonabilidad, y de manera consistente con el propósito de constituir al juicio administrativo como la instancia ordinaria apta para que un tribunal jurisdiccional, autónomo e independiente, revise los actos de la administración pública que deparan perjuicio a los particulares .

Continuando con lo anterior, es de mencionar, que la Suprema Corte de Justicia ha establecido en diversos criterios que:

[...] el incumplimiento de pago que deriva de un contrato administrativo de obra pública, puede demandarse en el juicio contencioso administrativo, siempre y cuando la resolución de la autoridad encargada de realizar ese acto, tenga el carácter de definitiva -expresa o ficta- lo cual es acorde con la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues éste conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Así, concluyó que **la falta de pago que deriva de un contrato administrativo de obra pública no es un acto definitivo, toda vez que no refleja una voluntad definitiva o última por parte de la autoridad, por tanto, no es impugnabile mediante juicio de nulidad.**

Por ello, **para acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, debe existir una resolución expresa o ficta por parte de la dependencia o**



autoridad encargada de efectuar el pago del bien o servicio contratado, que resuelva sobre la pretensión de la empresa proveedora consistente en recibir el pago de lo que estima que adeuda –generalmente documentado mediante facturas–, toda vez que el legislador federal en uso de sus atribuciones de configuración legislativa, al redactar el artículo 14 de la abrogada Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, artículo 3 de la legislación vigente, estimó que la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo quedó limitada a determinadas hipótesis, a saber, la existencia de resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que causen perjuicio.

Criterios que se encuentran sustentados en las tesis con rubros siguientes:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE DEMANDA EL PAGO DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA Y NO EXISTA ACTO DE AUTORIDAD QUE TENGA EL CARÁCTER DE DEFINITIVO.²

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA FALTA DE PAGO ESTIPULADA EN CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRA PÚBLICA, DEBE

² Registro digital: 2022835 Instancia: Segunda Sala Décima Época Materias(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 63/2020 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 84, Marzo de 2021, Tomo II, página 1777 Tipo: Jurisprudencia **JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE DEMANDA EL PAGO DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, Y NO EXISTA ACTO DE AUTORIDAD QUE TENGA EL CARÁCTER DE DEFINITIVO. Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron sobre la procedencia del juicio contencioso administrativo cuando se reclama el pago derivado del cumplimiento de un contrato de obra pública; mientras uno de ellos sostiene que es necesario aplicar el principio de interpretación más favorable, de modo que se acepte la procedencia del juicio, aun cuando no exista una resolución, acto o procedimiento emitido por autoridad, que tenga el carácter de definitivo; el otro sostuvo que se requiere una resolución que tenga el carácter de definitiva, o bien, en su caso, elevar una solicitud ante la autoridad respecto al pago de las cantidades reclamadas para que le recaiga una negativa ficta o expresa, que constituya esa última voluntad; sin que el principio de interpretación más favorable implique inobservar los diversos principios constitucionales y legales del sistema jurídico mexicano, tal como se sostiene en la jurisprudencia de esta Segunda Sala 2a./J. 56/2014 (10a.). **Criterio jurídico:** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la sola afirmación sobre el incumplimiento de las cláusulas de un contrato de obra pública es insuficiente para hacer procedente el juicio contencioso administrativo federal. **Justificación:** Lo anterior, atendiendo a que los artículos 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada) y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de manera expresa establecen que es necesaria la existencia de una resolución definitiva. Entonces, para demandar un tema relacionado con el pago derivado del incumplimiento a las cláusulas de un contrato de obra pública, es necesario que el gobernado previamente requiera el cumplimiento respectivo, para generar el acto donde la autoridad manifieste su voluntad de no cumplir con lo pactado, porque será el acto o resolución que le cause perjuicio; o bien, en su caso, ante la omisión de respuesta, se actualizará la negativa ficta que haga procedente el juicio contencioso administrativo. Lo anterior no riñe con el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, porque las condicionantes previstas en la ley para la procedencia del juicio contencioso administrativo no privan a los gobernados de los derechos consagrados en la Norma Fundamental, ya que el legislador únicamente está ejerciendo la facultad conferida constitucionalmente. Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier índole, de los recursos internos; de manera que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y en cualquier caso cabría considerar que los órganos y tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado.

EXISTIR PREVIAMENTE UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O FICTA, RECAÍDA A LA PETICIÓN DEL CONTRATISTA.³

En esa tesitura, el Juicio Contencioso Administrativo contra la falta de pago estipulada en contratos administrativos, no es procedente mientras no exista una resolución definitiva expresa o ficta que cause agravio al gobernado, lo que se traduce en que el Órgano Jurisdiccional, no puede entrar a resolver el fondo del asunto, sin antes verificar los requisitos de procedencia previstos en las leyes respectivas para la interposición de cualquier medio de defensa, ya que las formalidades procesales son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución de un asunto.

En ese sentido para que la falta de pago estipulada en contratos administrativos pueda demandarse ante este Tribunal de Justicia Administrativa, se requiere que en este caso la parte proveedora, -previamente- realice las gestiones ante la autoridad o dependencia encargada de realizar dichos pagos, para que esté en condiciones de exhibir, obligatoriamente, la resolución expresa o ficta recaída a su petición, lo cual resulta acorde con lo establecido en el artículo 3º, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de esta entidad federativa, pues la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo requiere la existencia de una resolución definitiva para que sea susceptible de impugnarse ante este tribunal.

³ Registro digital: 2020681 Instancia: Plenos de Circuito Décima Época Materias(s): Administrativa Tesis: PC.III.A. J/75 A (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 70, Septiembre de 2019, Tomo II, página 1185 Tipo: Jurisprudencia **JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA FALTA DE PAGO ESTIPULADA EN CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRA PÚBLICA, DEBE EXISTIR PREVIAMENTE UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O FICTA, RECAÍDA A LA PETICIÓN DEL CONTRATISTA.** De los artículos 14, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada), actualmente 3o., fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y 2o., 3o., 14, fracción II, y 15, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se obtiene que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (actualmente Tribunal Federal de Justicia Administrativa) conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. De dichas normas se deduce que la falta de pago que deriva de un contrato administrativo de obra pública no es un acto definitivo, toda vez que no refleja una voluntad definitiva o última por parte de la autoridad; por tanto, para que la falta de pago estipulada en contratos administrativos de obra pública pueda demandarse ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se requiere que el contratista, previamente, realice las gestiones ante la autoridad o dependencia encargada de realizar dichos pagos, para que esté en condiciones de exhibir, obligatoriamente, la resolución expresa o ficta recaída a su petición, pues la procedencia del juicio contencioso administrativo requiere la existencia de una resolución definitiva que sea susceptible de impugnarse ante el Tribunal mencionado.



En ese sentido, y como bien lo señala la Sala Primigenia, en su resolución de fecha diez de noviembre de dos mil veintidós, al haberse plasmado en el acta conciliatoria de fecha diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno, que con relación a desavenencias presuntamente derivadas del cumplimiento del contrato número ***** ***** ***** , relativo a la adquisición de diversos bienes, celebrado con el Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza a través de la ***** ***** ***** , se llevó a cabo una audiencia ante la comparecencia de ***** ***** ***** , por parte de empresa ***** ***** ***** ., y de parte de la ***** ***** ***** del Gobierno del Estado, por ***** ***** ***** , donde se señaló que en virtud de que estaba por transcurrir el plazo en el que deben agotarse ese presente procedimiento de conciliación, por lo que esa Autoridad Conciliatoria declaró como CONCLUIDO dicho Procedimiento de Conciliación, y por qué las partes no llegaron a un acuerdo en ese proceso, por lo que se dejaron a salvo los derechos de las partes para los efectos legales a que hubiera lugar.

Entonces, toda vez que las partes no alcanzaron un acuerdo, ello no significa que alguna de ellas se hubiese negado, sino que lo que se pretende señalar es que no se llegó al consenso dentro del referido periodo de cuarenta días siguientes a la celebración de la primera sesión y por ello fue que la autoridad conciliadora dejó a salvo los derechos de las partes, en aplicación del artículo 104 de la legislación local en materia de adquisiciones, arrendamientos y contrataciones de servicios públicos.

Debido a lo establecido, se advierte que lo determinado en el acta levantada por la Coordinación General de Asuntos Jurídicos de la ***** ***** ***** del Estado, no se puede presumir,

que la ***** del Estado, se negó a dar cumplimiento a lo pactado en el contrato mencionado en líneas anteriores, como lo señala el actor en su escrito inicial de demanda, pues el procedimiento de conciliación se dio por terminado, se insiste por que la autoridad conciliatoria así lo determinó y no por que la Secretaría de Finanza, se hubiera negado a realizar el pago.

Además, no está por demás señalar, que el apelante en sus agravios refiere que, si bien, no fue plasmada expresamente la negativa de pago emitida por la ***** dentro de la audiencia conciliatoria de diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno (levantada por la *****), al no haberse conseguido el pago ante las evasivas de la autoridad, entonces tal conclusión invariablemente constituye una negativa de pago, la cual resulta en una resolución definitiva impugnada en el Juicio Contencioso Administrativo; con dicho argumento se estima, que la apelante reconoce que en ese procedimiento conciliatorio no hubo una negativa de pago por parte de dicha autoridad o que la ***** se hubiera negado a realizar pago alguno, sino que ella -la actora- presume, considera o concluye que a su juicio, esa es una negativa de pago y por tanto una resolución, resultando esto erróneo, como se señala a continuación.

Como se puede advertir de las constancias que integran el presente asunto, las quejas fueron presentadas ante la ***** del Estado de Coahuila de Zaragoza, autoridad diversa a las aquí demandadas, en ese sentido el procedimiento de conciliación no debe prejuzgar sobre el conflicto planteado, por lo que no es dable otorgar el carácter de resolución definitiva a la determinación de la autoridad conciliadora donde declara agotado el plazo para concluir la conciliación, ya que dicho procedimiento es optativo, como lo acepta en apelante en sus agravios, además porque el mismo es un procedimiento



conciliatorio que llevan la cabo las partes, para evitar iniciar un juicio o dar por concluido anticipadamente un contrato, es un medio alternativo de solución de controversias, que no forma parte del juicio que se llegue a instaurar en caso de no llegarse a un convenio., es decir, lo actuado en el mismo no puede pretender que sea tomado en cuenta, para tratar de cumplir los requisitos de procedencia de juicio contencioso administrativo.

Entonces, si las partes no llegan a un acuerdo, pueden hacer valer su derecho ante la vía jurisdiccional correspondiente, lo que significa que tiene que cumplir con los requisitos de procedencia establecidos en las leyes aplicables, como es lo dispuesto en los artículos 2 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza; 3° penúltimo párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, mismos como ya se señaló en párrafos anteriores, establecen la necesidad de la existencia de una resolución definitiva, ya sea expresa o ficta.

Por otro lado, lo establecido en la contestación de la demanda por parte de la ***** del Estado de Coahuila de Zaragoza, respecto a de que no se llegó a un acuerdo conciliatorio en razón de discrepancias entre las cantidades reclamadas, no puede considerarse un acto administrativo por sí mismo, al ser una actuación dentro de un juicio contencioso, relacionado con las excepciones y defensas planteadas, en su calidad de parte y no como autoridad administrativa en supraordenación al gobernado, sino en un plano de igualdad.

De igual manera, como señaló en la sentencia materia de este recurso de apelación, el escrito presentado en fecha diez de

octubre de dos mil diecinueve, dirigido a la ***** ***** ***** , con copia para el Director General de Adquisiciones de la ***** ***** *****del Estado de Coahuila de Zaragoza, donde dice requirió, entre otras cosas, el pago de las facturas ***** , ***** y ***** , de la cual no recibió respuesta, no puede considerarse como una resolución ficta susceptible de ser analizada, pues la misma se dirigió al Secretario de Inclusión y Desarrollo Social, y no a la autoridad de quien se pretende obtener el pago, esto es, la ***** ***** *****del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Además, porque con dicho escrito, no se advierte que se hubieran anexado las facturas de las cuales reclamaba el pago, ni que en él mismo se hallan asentado, los sellos de recepción dispuestos en la parte final del instrumento, siendo necesario además que ese escrito contenga el nombre y las firmas de recibido por personal autorizado, así como, el sello de la dependencia, de un análisis de las constancias, no se aprecia que se haya enviado copia del escrito del supuesto requerimiento de pago, así como de las facturas correspondientes a la Dirección General de Adquisiciones de la ***** ***** *****del Estado, ubicada en el Centro de Oficinas y Almacenamiento Gubernamental, con domicilio en el Libramiento Oscar Flores Tapia y Carretera Antigua Arteaga, Bodega "P" Segundo Piso, Col. Loma Alta, C.P. 25147, en la ciudad de Saltillo, Coahuila.

Debido a ello, efectivamente no hay elementos para sostener, aun de forma indiciaria o presuntiva, que la ahora apelante dirigió la petición a la autoridad de quien pretende obtener el pago, ya que para que se genere la resolución ficta es indispensable, que con el escrito donde se requiere el pago, debe acompañarse, el sello de la dependencia que recibe el mismo, y demás requisitos establecidos en el contrato de referencia e incluso se deben acompañar la entrega de facturas.



Para que, con ello, si no existe una respuesta por parte de las autoridades correspondientes, entonces se pueda considerar que existe una resolución ficta recaída al mismo.

Resulta aplicable a lo expuesto con anterioridad, lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia con registro digital 2011337, emitida por el Pleno de Circuito, con texto y rubro siguiente:

NEGATIVA FICTA. EL SOLO ACTO DE ENTREGA DE FACTURAS POR EL PROVEEDOR A LA DEPENDENCIA O ENTIDAD, PREVIA ENTREGA DEL BIEN O LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO CONTRATADO, POR SÍ MISMO, NO CONSTITUYE UNA PETICIÓN QUE SEA SUSCEPTIBLE DE CONFIGURAR AQUELLA FIGURA.

Del artículo 51 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de la cláusula relativa de un contrato administrativo para la adquisición de bienes o servicios prestados, se advierte que el proveedor que los entregue o los preste puede entregar la factura correspondiente a la dependencia o entidad para obtener el pago, conforme a lo convenido en el contrato y lo establecido en el precepto mencionado, de lo cual surge la obligación de la autoridad de pagar dentro del plazo máximo de veinte días. Ese acto de entrega de facturas por parte del proveedor o particular para el pago correspondiente, previa entrega de los bienes o la prestación de los servicios contratados, por sí mismo, no corresponde a una petición, que ante la omisión de la autoridad de satisfacer la pretensión en dicho plazo, configure la negativa ficta, ya que para que ésta pueda actualizarse en ese supuesto, se requiere de la presentación de un escrito del proveedor dirigido a la dependencia o autoridad, donde solicita que se realice el pago del bien o servicio contratado, adjuntando las facturas; de no hacerlo así, es decir, cuando entregue las facturas sin mayor formalidad (sin escrito), entonces, una vez transcurrido o incluso transcurriendo el plazo que tiene la autoridad para pagar, sin haberlo hecho, el particular podrá presentar dicho escrito, exigiendo el pago.

En ese sentido, no existe en la especie dentro de las constancias presentadas por el accionante, una resolución expresa o ficta susceptible de ser controvertida en sede contenciosa administrativa, tal como se sostuvo.

Por lo anterior, cobrar vigencia la causa de improcedencia contemplada en el numeral 79, fracción X, en relación con el 80, fracción II de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila, concatenados al numeral 2, de la misma ley, y en coherencia con el artículo 3º, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, **toda vez que la falta de pago que deriva de un contrato administrativo no es un acto definitivo, ya que no refleja una voluntad definitiva o última por parte de la autoridad**, por lo ello resultó procedente sobreseer el juicio origen de este recurso.

Cobra aplicación la jurisprudencia por reiteración emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, identificada con el número VI.2o.A. J/4, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, enero de 2003, Materia Administrativa, página, 1601, consultable con el epígrafe y contexto que enseguida se transcriben:

CONCEPTOS DE ANULACIÓN. LA FALTA DE SU ANÁLISIS POR LA SALA FISCAL NO RESULTA ILEGAL, SI SE SOBRESEYÓ EN EL JUICIO DE NULIDAD.

Cuando en la sentencia reclamada se sobresee en el juicio de origen, la Sala Fiscal se libera de la obligación de abordar el examen de los conceptos de nulidad, toda vez que aunque es verdad, acorde al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben "examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin



de resolver la cuestión efectivamente planteada", ello sólo acontece en el caso de que la sentencia se ocupe del fondo del asunto, mas no si se decreta el sobreseimiento, pues en este último supuesto la posibilidad de que la autoridad responsable emprenda algún estudio sustancial sobre el particular.

En lo que interesa, también cobra vigencia por identidad jurídica sustancial, la jurisprudencia VII.2o.C. J/23, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia de los Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXIV, julio de 2006, Materia Común, página 921, **DESECHAMIENTO O SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. NO IMPLICA DENEGACIÓN DE JUSTICIA NI GENERA INSEGURIDAD JURÍDICA⁴**

No es obstáculo a lo expuesto, que el precepto 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado de manera sistemática con el artículo 1º de la Ley Fundamental, en su texto reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, establece el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia.

Sin embargo, el derecho a la jurisdicción no puede obligar a estimar procedente el Juicio Contencioso Administrativo de manera irrestricta, puesto que -como quedó

⁴ Cuando se derecha una demanda de amparo o se sobresee en el juicio, ello no implica denegar justicia ni genera inseguridad jurídica, ya que la obligación de los tribunales no es tramitar y resolver en el fondo todos los asuntos sometidos a su consideración en forma favorable a los intereses del solicitante, sino que se circunscribe a la posibilidad que f/ene cualquier individuo de acudir ante los órganos jurisdiccionales, con su promoción (demanda), a la cual debe darse el trámite acorde a las formalidades rectoras del procedimiento respectivo, dentro de las cuales el legislador previó las causales de improcedencia y sobreseimiento. Así, cuando el juzgador o tribunal de amparo se funda en una de ellas para desechar o sobreseer en un juicio, imparte justicia, puesto que el acceso a ella no se ve menoscabado, sino que es efectivo, ni se deja en estado de indefensión al promovente, no obstante sea desfavorable, al no poder negar que se da respuesta a la petición de amparo, con independencia de que no comparta el sentido de la resolución, dado que de esa forma quien imparte justicia se pronuncia sobre la acción, diciendo así el derecho y permitiendo que impere el orden jurídico.

precisado- el artículo 79, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, no prevé limitantes respecto del acceso a la jurisdicción, sino que sujeta la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo a diversas condicionantes, sin que éstas priven de los derechos consagrados en la Constitución Federal.

Por tanto, el derecho a la jurisdicción se cumple en la medida que el gobernado puede exigir a los Órganos Jurisdiccionales del Estado, la tramitación y resolución de los conflictos jurídicos en que sea parte, ello siempre que satisfaga los requisitos fijados por la propia Constitución y las leyes secundarias.

En consecuencia, se está ante un caso en el que no actualiza todos los supuestos que establece la ley para que sea procedente el juicio contencioso administrativo, porque para ello, es necesario cumplir los requisitos y términos fijados por la ley.

Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier índole, de las acciones intentadas y recursos; de manera que, si bien es cierto que dichos juicios y recursos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y en cualquier caso cabría considerar que los órganos y tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia de los mismos.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/062/2022
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/014/2022

Al respecto, cobra vigencia la jurisprudencia 1a./J. 22/2014³, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL.

En consecuencia, al no asistirle la razón al recurrente, como ha sido expuesto, resulta procedente confirmar la sentencia de fecha diez de noviembre de dos mil veintidós, dictada por la Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, dentro del expediente **FA/014/2022**.

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, resuelve:

PRIMERO. Se **confirma**, la resolución emitida dentro del Juicio Contencioso Administrativo número **FA/014/2022**, de fecha diez de noviembre de dos mil veintidós.

SEGUNDO. Remítase testimonio de esta sentencia a la Sala de su procedencia y en su oportunidad, archívese la toca como asunto concluido.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE, conforme a lo dispuesto por el artículo 26, fracción V, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvió y firma el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, integrado por los magistrados **Jesús Gerardo Sotomayor Hernández, Sandra Luz Miranda Chuey, Alfonso García Salinas, María Yolanda Cortés Flores, Sandra Luz Rodríguez Wong,** ante la licenciada **Idelia Constanza Reyes Tamez,** Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe. Doy fe.

JESÚS GERARDO SOTOMAYOR HERNÁNDEZ

Magistrado Presidente

SANDRA LUZ MIRANDA CHUEY

Magistrada

ALFONSO GARCÍA SALINAS

Magistrado

MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES

Magistrada



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/062/2022
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/014/2022

SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG

Magistrada

IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ

Secretaria General de Acuerdos

Esta hoja corresponde a la resolución emitida en los autos del toca de apelación **RA/SFA/062/2022** interpuesto por el autorizado de ****** * * * * *** en contra de la resolución dictada en el expediente **FA/014/2022**, radicado en la Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.